

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om borgerinitiativer

KOM(2010) 119 endelig — 2010/0074 (COD)

(2011/C 44/34)

Hovedordfører: **Anne-Marie SIGMUND**

Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet besluttede hhv. den 27. april og den 19. maj 2010 under henvisning til artikel 304, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om borgerinitiativer

KOM(2010) 119 endelig — 2010/0074 (COD).

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 464. plenarforsamling den 14. og 15. juli 2010, mødet den 14. juli 2010, Anne-Marie SIGMUND til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 155 stemmer for og 4 imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) hilser grundprincipperne i Kommissionens forslag velkommen, herunder navnlig fremgangsmåden i tre trin bestående af formel registrering, retlig kontrol af, om forslaget opfylder betingelserne for at kunne fremsættes, og en politisk evaluering.

1.2 Udvalget mener, at det har en rolle i to faser: For det første som »facilitator« for spirende borgerinitiativer med det formål at gøre det muligt for borgerne at danne netværk og evt. mødes, og for det andet som institutionel vejleder, der kan støtte Kommissionens evaluering af antagne initiativer med udtalelser, organisering af høringer mv. Derudover vil udvalget også deltage i oplysningskampagner.

1.3 EØSU foreslår imidlertid bl.a. følgende forbedringer af forslaget:

- klar henvisning til Unionens værdier som grund til at afvise registrering af et initiativ;
- frafald af kravet om angivelse af diverse identifikationsnumre i forbindelse med underskrivelse af et initiativ;
- bopæl som kriterium for, hvilken medlemsstat en borgers støttetilkendegivelse henføres til;
- forlængelse af tidsfristen for indsamlingen af støttetilkendegivelser til 18 måneder;
- udvikling af open source-software til onlineindsamling af underskrifter,
- nedsættelse af det minimumsantal af medlemsstater, hvorfra borgere, der støtter et borgerinitiativ, skal komme, til en fjerdedel af medlemsstaterne;

— nedsættelse af tærsklen for kontrol af, om et borgerinitiativ opfylder betingelserne for at kunne fremsættes, til 50 000 underskrivere;

— evaluering af forordningen efter tre år;

— etablering af interinstitutionelt samarbejde.

2. Indledning

2.1 EØSU hilser grundprincipperne i Kommissionens forslag om et europæisk borgerinitiativ velkommen. Nærværende udtalelse supplerer den udtalelse med titlen »Gennemførelse af Lissabontraktaten: deltagelsesdemokrati og borgerinitiativ (art. 11)«, som udvalget vedtog den 17. marts 2010 ⁽¹⁾, men omtaler kun de punkter, som efter udvalgets opfattelse stadig kan forbedres.

2.2 Udvalget henviser navnlig til Det Europæiske Konvents hensigter og konventets udtrykkelige ønske om som led i »Unionens demokratiske liv« og til gavn for borgerne at skabe et i forhold til Europa-Parlamentet og Rådet ligeværdigt, dagsordensættende instrument.

3. Ændringsforslag til forordningsforslaget

3.1 *Registrering af et forslag til borgerinitiativ (artikel 4)*

3.1.1 *Fremgangsmåde i tre trin*

EØSU støtter udtrykkeligt Kommissionens forslag om en fremgangsmåde i tre trin bestående af

— formel registrering af initiativet,

— retlig kontrol af, om forslaget opfylder betingelserne for at kunne fremsættes, efter at initiativet har opnået det krævede antal underskrifter, og

— en politisk evaluering af det antagne initiativ.

⁽¹⁾ Endnu ikke offentliggjort i EUT.

Udvalget mener ikke, at det er hensigtsmæssigt, som foreslået fra forskellig side, at foretage kontrollen af, om initiativet opfylder betingelserne for at kunne fremsættes, i forbindelse med registreringen, da dette ville kunne udsætte eller forhindre dets igangsættelse. Samtidig undgås det herved, at Kommissionen kan blive anklaget for at forhåndsevaluere eller endda censurere bestemte initiativer.

EØSU skal i denne forbindelse understrege, at borgerinitiativet ikke kun er et nyskabende, transeuropæisk og direkte demokratisk instrument, men også et væsentligt kommunikationsværktøj, der kan befordre den europæiske politiske debat. Det er den eneste mulighed for at tilføre den europæiske debat et input af ideer og forslag, som ellers aldrig ville have nået underskriftsindsamlingens stadie, hvilket allerede i sig selv er et plus.

3.1.2 Påkrævede oplysninger

Udvalget støtter Kommissionens forslag om, hvilke oplysninger der skal indgives for at få registreret et forslag til borgerinitiativ (jf. bilag II til forordningsforslaget). Hensigten er at sikre et planlagt initiativ den størst mulige gennemsigtighed og som følge heraf accept. Anførelse af det konkrete retsgrundlag bør dog stå initiativtageren frit for og ikke være obligatorisk.

3.1.3 Formel registrering

EØSU mener ikke, at de kriterier, der er anført i forslaget som grund til at afvise at registrere et forslag (»utilstedeligt«, »krænkende« eller »useriøst«), er egnede til at blive underkastet domstolskontrol. Dertil er de nævnte begreber fortolkningsmæssigt for uklare.

Derfor foreslår udvalget, at det i forbindelse med den formelle registrering blot rent administrativt kontrolleres, at

- initiativet vedrører ét og kun ét forhold, dvs. at det ikke forsøger at samle flere forskellige andragender i et enkelt initiativ;
- initiativet ikke indeholder ærekrænkende formuleringer om enkeltpersoner eller bestemte befolkningsgrupper;
- initiativet ikke er i strid med charteret om de grundlæggende rettigheder eller Unionens værdier (jf. EU-traktatens artikel 2).

3.1.4 Anke

Generelt skal bestemmelsen om borgernes ret til god forvaltning (jf. charterets artikel 41) naturligvis overholdes. I tilfælde, hvor Kommissionen afviser at registrere et initiativ, vil initiativtagerne kunne klage til den europæiske ombudsmand eller i sidste instans naturligvis anke afgørelsen. Udvalget mener, at dette af gennemsigtighedshensyn i det mindste bør præciseres i forordningsforslagets begrundelse.

3.1.5 Kontrol af overholdelsen af nærhedsprincippet

Den inddragelse af nærhedsprincippet, som er blevet krævet fra forskellig side, forekommer udvalget at være overflødig. Kommissionen vil under alle omstændigheder kontrollere, om nærhedsprincippet er overholdt, hvis den foranlediget af et borgerinitiativ skulle beslutte sig for at fremsætte et lovforslag.

3.2 Indsamling af støttetilkendegivelser (artikel 5)

3.2.1 Identifikationsnumre

Efter udvalgets opfattelse afkræves der borgerne alt for mange personlige oplysninger på den støttetilkendegivelsesformular (jf. bilag III), Kommissionen foreslår. Det vil uden tvivl lægge en dæmper på borgernes lyst til at skrive under på et evt. initiativ. EØSU er derfor modstander af kravet om oplysning af de pågældende identifikationsnumre. Det er usandsynligt, at forbi-passerende, der lader sig overbevise om at støtte et initiativ, enten på stående fod kan fremvise et pas eller huske deres identifikationsnummer udenad. EØSU skal samtidig henvisne til Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses negative udtalelse ⁽²⁾ vedrørende dette punkt.

Eftersom der ikke stilles krav om eller findes identifikationsnumre i alle medlemsstater, og der alt efter medlemsstat kræves meget forskellige dokumenter ⁽³⁾, ville dette medføre et kludetæppe af forskellige krav om oplysninger, hvorved betingelserne for indsamling af underskrifter ikke længere ville være de samme overalt. Princippet om ligebehandling af borgerne i EU ville blive krænket, for målet må jo være at skabe en ensartet procedure.

Derfor mener udvalget, at det bør være tilstrækkeligt kun at forlange de oplysninger, der er nødvendige for at kontrollere underskriverens identitet, dvs. navn, adresse, fødselsdato og statsborgerskab. Dertil kommer afgivelse af en tro og loveerklæring om, at den pågældende person kun har tilkendegivet sin støtte til initiativet én gang.

3.2.2 Bopælsprincippet

Generelt bør det, uafhængigt af nationalitet, være bopælen, der er det afgørende kriterium for, hvilken medlemsstat en EU-borgers støttetilkendegivelse henregnes til.

Støttetilkendegivelser fra EU-borgere, der har bopæl i et tredjeland, henregnes til den medlemsstat, der svarer til den nationalitet, de angiver.

3.2.3 Varighed

Efter EØSU's opfattelse er den frist på 12 måneder for indsamling af støttetilkendegivelser, som Kommissionen har fastsat, for kort til at fuldføre et initiativ, der skal dække et bredt udsnit af medlemsstater. Udvalget fastholder derfor sin henstilling om fastsættelse af en frist på 18 måneder.

3.3 Onlineindsamlingsystemer (artikel 6)

EØSU tilslutter sig udtrykkeligt, at forslaget skaber mulighed for elektronisk indsamling af underskrifter, og deler Kommissionens opfattelse, hvorefter onlineindsamlingsystemerne skal være omgivet af strenge sikkerhedsforanstaltninger. I betragtning af, at den slags systemer til underskriftsindsamling i forbindelse med borgerinitiativer her anvendes for første gang nogensinde (i modsætning til de juridisk langt mindre forpligtende gruppeandragender), bør følgende forhold efter udvalgets opfattelse overvejes:

⁽²⁾ Udtalelse af 21. april 2010 om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om borgerinitiativer (kilde: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/>) (foreligger ikke på dansk).

⁽³⁾ Jf. Generel indstilling vedrørende et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om borgerinitiativer (10626/2/10 rev. 2).

- Kommissionen skal støtte udviklingen af open source-software til onlineinitiativer og stille denne til rådighed for borgerne;
- Initiativtagerne skal lade den pågældende software certificere i den medlemsstat, hvor den anvendes til at lagre de data, der indsamles vha. onlinesystemet;
- Fuldstændig kontrol skulle kunne sikres i kraft af supplerende identifikatorer som f.eks. kontrolmails;
- Ved at klikke i en boks skal støttetilkendegiveren bekræfte, at vedkommende kun har skrevet under på et givent initiativ én gang.

3.4 Minimum af underskrifter fra hver medlemsstat (artikel 7)

3.4.1 Antal medlemsstater

EØSU fastholder sit forslag om, at det minimumsantal af medlemsstater, hvorfra borgere, der støtter et borgerinitiativ, skal komme, bør være en fjerdedel af medlemsstaterne. Hvis man vil behandle parlament og borgere som ligeværdige, skal der gælde samme princip her som i forbindelse med dannelsen af europæiske partier⁽⁴⁾. Det er ikke rimeligt, at der skal gælde strengere bestemmelser for at registrere et europæisk borgerinitiativ end for at registrere et europæisk parti.

3.4.2 Antal underskrifter fra hver medlemsstat

Udvalget støtter udtrykkeligt det foreslåede system (bilag I) med et mindstekrav til antal underskrifter pr. medlemsstat og den degressivt proportionale tilgang.

Støttetilkendegivelser fra borgere med dobbelt statsborgerskab eller EU-borgere, der bor i en anden medlemsstat end deres hjemstat, bør i medfør af bopælsprincippet (jf. punkt 3.2.2) henregnes til den stat, som de angiver som deres bopælsstat. Det må formodes, at antallet af dobbeltunderskrifter i praksis vil være meget begrænset, og at dette således ikke vil skabe tvivl om systemet som helhed.

3.5 Afgørelse om, hvorvidt et forslag til borgerinitiativ opfylder betingelserne for at kunne fremsættes (artikel 8)

3.5.1 Påkrævet antal underskrifter

EØSU støtter Kommissionens forslag om en fremgangsmåde i tre trin. Det tal på 300 000 underskrifter, som Kommissionen foreslår som betingelse for at kontrollere, om initiativet opfylder betingelserne for at kunne fremsættes, er imidlertid alt for højt. Det er en meget stor byrde for organisatorerne. Lige så stor vil underskrivernes frustration være ved en meddelelse om, at initiativet slet ikke opfylder betingelserne.

Kontrollen bør (uden verificering) foretages, når initiativet har samlet 50 000 underskrifter fra tre medlemsstater, og være afsluttet senest to måneder efter. Initiativtagerne bør kunne fortsætte indsamlingen imens.

3.6 Medlemsstaternes kontrol og attestering af støttetilkendegivelser (artikel 9)

Udvalget kan tilslutte sig, at medlemsstaterne får tilladelse til at udtage stikprøver som led i kontrollen.

3.7 Indgivelse af et borgerinitiativ til Kommissionen (artikel 10)

Af hensyn til den størst mulige gennemsigtighed bør alle underskrivere af et initiativ have mulighed for at få oplyst, hvem der organisatorisk og økonomisk står bag det. Udvalget skal derfor gentage sin henstilling om, at initiativtageren i forbindelse med indleveringen af underskrifterne også bør afgive oplysninger om, hvordan initiativet er finansieret, og hvem der støtter det.

3.8 Kommissionens behandling af et borgerinitiativ (artikel 11)

3.8.1 Ligestilling i forhold til proceduren i forbindelse med initiativer fremsat af Europa-Parlamentet eller Rådet

Udvalget kræver, at borgerinitiativer behandles på samme måde af Kommissionen som initiativer fremsat af Europa-Parlamentet (jf. EUF-traktatens artikel 225) og Rådet (jf. EUF-traktatens artikel 241). De bør have samme status.

3.8.2 Ret til offentlig høring

Eftersom det europæiske borgerinitiativ også er et kommunikationsinstrument, der skal befordre dialogen mellem borgerne og Kommissionen, bør der efter fremsættelsen af et initiativ afholdes en offentlig høring. EØSU er parat til at medvirke ved eller afholde en sådan høring. Dermed vil udvalget varetage sin opgave med at slå bro mellem EU og borgerne.

3.8.3 Orientering af de rådgivende organer

Kommissionens meddelelse om dens konklusioner og evt. foranstaltninger vedrørende initiativet bør også sendes til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

3.9 Revision (artikel 21)

I betragtning af manglen på erfaringer med det nye, transnationale instrument anbefaler udvalget, at forordningen revideres allerede efter tre år. Kommissionen bør i den forbindelse også høre udvalget.

3.10 Ikrafttrædelse (artikel 22)

EØSU støtter de af Kommissionen foreslåede frister for forordningens ikrafttrædelse, også selvom samtlige detaljer vedrørende onlineindsamling af underskrifter ikke skulle være på plads inden fristens udløb. Borgernes forventninger til det nye instrument er så store, at det bør træde i kraft så hurtigt som muligt.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2004/2003 af 4. november 2003 om statut for og finansiering af politiske partier på europæisk plan (EUT L 297 af 15.11.2003, s. 1).

3.11 Andre uafklarede spørgsmål

3.11.1 Økonomisk støtte

Udvalget skal gentage sin henstilling om, at et borgerinitiativ, der har opnået de krævede 50 000 underskrifter, bør kunne modtage en vis økonomisk støtte fra Kommissionen.

3.11.2 Oversættelse

EØSU mener, at sammenfatningen af initiativet (iflg. bilag II kun 800 tegn) bør oversættes til alle Unionens officielle sprog af Kommissionens tjenestegrene allerede i forbindelse med registreringen.

Når initiativet har opnået 50 000 underskrifter og formelt er blevet fundet at opfylde betingelserne for at kunne fremsættes, bør Kommissionen forpligte sig til at oversætte initiativets fulde ordlyd til alle Unionens officielle sprog.

4. Særlige bemærkninger

Udvalget henviser til de henstillinger, der blev fremsat i den ovenfor nævnte udtalelse af 17. marts 2010, og præciserer dem som følger:

4.1 Kommunikation og information

Udvalget understreger, at der er behov for en grundig oplysningskampagne, så snart forordningen er trådt i kraft. EU-institutionerne bør samarbejde om og samordne oplysningsindsatsen. EØSU er allerede i færd med at udarbejde en informationsbrochure, der redegør for, hvilke nye muligheder borgerinitiativet giver borgerne og civilsamfundets organisationer, og som derudover også oplyser om høringer og civil dialog. Endvidere planlægger udvalget at afholde en konference med de berørte interessenter, så snart forordningen er vedtaget. Yderligere initiativer kan f.eks. målrettes mod skolerne for også at gøre de unge opmærksomme på det nye instrument.

4.2 Interinstitutionelt samarbejde

Det er vigtigt, at det personale i EU's institutioner og rådgivende organer, der har ansvar for borgerinitiativet, arbejder tæt sammen og koordinerer deres indsats, så de effektivt kan opfylde borgernes informationsbehov. Denne synergieffekt, der skal opnås under hensyntagen til de enkeltes kompetencer, er nødvendig, hvis man ønsker, at borgerinitiativer skal blive et effektivt redskab til støtte for en moderne europæisk demokratimodel.

4.3 Inddragelse af EØSU

Udvalget mener, at det har en rolle i to faser:

4.3.1 Fase 1: EØSU som »facilitator«

Under forberedelserne til eller i forbindelse med et igangværende initiativ er udvalget rede til at fungere som »facilitator« og platform for dialog og oplysning med det formål at gøre det muligt for borgerne at danne netværk og evt. mødes, uden at dette foregriber udvalgets stillingtagen til initiativets indhold.

4.3.2 Fase 2: EØSU som institutionel vejleder

Udvalget kan som led i varetagelsen af sin kerneopgave, nemlig at rådgive Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet, fungere som institutionel vejleder for borgerinitiativer. Udvalget kan f.eks. i kraft af udtalelser støtte Kommissionen i dens interne overvejelser om antagne initiativer. Udvalget er derudover parat til at stille sine faciliteter til rådighed med henblik på afholdelse af høringer om antagne initiativer.

4.3.3 Styrkelse af eksisterende strukturer

Ovennævnte forslag samt de forslag, der er fremsat i udvalgets udtalelse af 17. marts 2010, vil i givet fald nødvendiggøre en styrkelse af EØSU's eksisterende strukturer og skabe behov for yderligere ressourcer, hvis udvalget skal kunne varetage disse opgaver på en hensigtsmæssig måde.

Bruxelles, den 14. juli 2010

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg